

Das decisões judiciais e seus impactos econômicos: breves reflexões sobre os desafios da Magistratura ante a *economização* do Direito

Autor: Alexandre Arnold

Juiz Federal Substituto

publicado em 30.08.2011

 [\[enviar este artigo\]](#)  [\[imprimir\]](#)

Resumo

A preocupação com a repercussão econômica das decisões transcende o universo de cada processo individualmente considerado, avançando sobre questões como o livre mercado, prestação de serviços públicos, direitos sociais, dignidade da pessoa humana e o próprio sistema capitalista. A *economização* do Direito constitui um novo desafio a ser enfrentado para a conquista da paz social.

Palavras-chave: Magistratura. Decisões Judiciais. Repercussão econômica. *Economização* do Direito.

Sumário: Introdução. 1 Do controle da atividade jurisdicional para garantia da economia. 2 Do respeito à ordem jurídica como fator de desenvolvimento econômico. 3 Do fenômeno da ***economização*** do Direito. 4 Da possibilidade de interrupção do fornecimento de serviços públicos essenciais. Conclusão. Referências bibliográficas.

Introdução

Não raro noticia-se que determinado pleito judicial determinará significativo impacto econômico e que as partes litigarão até a última instância na persecução de seus pleitos. Ou, ainda, sem alarde, a novel e despretensiosa tese revisional previdenciária, que traz consigo o germe de um pleito de massa, de insofreável efeito multiplicador.

A repercussão econômica das decisões judiciais constitui grave elemento sob o ângulo da organização e do funcionamento da própria estrutura do Estado, detentor do papel de promotor da justiça social.

Tecerei, aqui, breves reflexões sobre os limites, as prerrogativas e os deveres do Poder Judiciário no exercício de seu mister constitucional e enquanto vetor da almejada paz social, frente ao processo de ***economização*** do Direito.

1 Do controle da atividade jurisdicional para garantia da economia

A preocupação com as repercussões econômicas de decisões judiciais encontra-se positivada no ordenamento jurídico pátrio, na forma de mecanismos de controle, como o instituto da suspensão de segurança, já previsto na Lei nº 4.348/64, *verbis*:

“Art 4º Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o Presidente do Tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso (VETADO) suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar, e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo no prazo de (10) dez dias, contados da publicação do ato.”

Cuida-se de instituto de caráter excepcional, cuja utilização se justifica apenas quando há efetivo risco de “grave lesão”, dentre outras hipóteses, à **economia pública**. Tal é lição de NELSON NERY JUNIOR:

“**Objeto da suspensão.** Não se trata de recurso, mas de pedido de competência originária do presidente do tribunal, visando **tão somente à suspensão provisória dos efeitos da liminar**, uma vez verificadas as circunstâncias mencionadas no dispositivo comentado. É vedado ao órgão destinatário do pedido de suspensão o exame do mérito do MS, bem como lhe é defeso proferir decisão revogando ou modificando a liminar. Caso assim proceda, essa decisão é nula porque *ultra petita* e contrária à norma legal autorizadora da medida. Trata-se de medida de exceção, porquanto atribui a decisão a órgão diverso do competente para julgar o recurso, razão pela qual deve ser aplicada de forma restrita. (...) **Providência excepcionalíssima.** O pedido de suspensão de liminar ou de sentença proferida em mandado de segurança é **medida excepcionalíssima**, a ser adotada quando se manifestar ameaça de ‘lesão grave’ a um dos três valores enunciados na Lei 4348/64, artigo 4º. Tal ameaça deverá ser demonstrada em decisão fundamentada.”**(1)**

O comando foi reeditado na nova Lei do Mandado de Segurança, Lei nº 12.160/09:

“Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.”

Portanto, há, desde muito, preocupação com o impacto econômico das decisões judiciais.

2 Do respeito à ordem jurídica como fator de desenvolvimento econômico

Outro ponto a destacar é o da segurança jurídica, não somente sob o ângulo do respeito à coisa julgada, do ato jurídico perfeito, mas quanto à expectativa do investidor, do detentor do capital, em geral representado pela classe empresarial, de que os contratos celebrados serão observados.

Exemplo desse fenômeno ocorreu, faz pouco, na República Argentina. Na senda da moratória nos pagamentos, decretada pela Administração Pública, seguiu-se sensível redução dos investimentos, notadamente de capital estrangeiro.

Segundo Alan Greenspan, *chairman* do *Federal Reserve Board* de 1987 a 2006, o desrespeito ao regime jurídico e aos contratos validamente celebrados, pela prática do “populismo econômico”, conduz a um processo de empobrecimento, com diminuição do nível econômico geral pela redução da geração de renda, tributos e empregos:

“O populismo econômico prega reformas, não revoluções. Seus adeptos são claros sobre as insatisfações a serem tratadas, mas suas prescrições são vagas. Ao contrário do capitalismo e do socialismo, o populismo econômico não se baseia em análise formal das condições necessárias para a criação de riqueza e para o aumento do padrão de vida. É atitude muito pouco racional. É mais um grito de dor. Os líderes populistas fazem promessas irresistíveis para eliminar ou atenuar situações percebidas como injustas. As panaceias mais comuns são a redistribuição de terras e o indiciamento de uma elite corrupta que, alegadamente, rouba dos pobres; os líderes prometem terra, habitação e comida para todos. ‘Justiça’ também é termo muito explorado, geralmente na acepção redistributiva. Em todas as suas formas, evidentemente, o populismo econômico se opõe ao capitalismo de livre mercado. Mas tal oposição

incorre em erro essencial e se baseia em falso conceito de capitalismo. Eu e muito mais gente, dentro e fora da região, diríamos que os populistas econômicos teriam muito mais chance de alcançar seus objetivos por meio de mais capitalismo, não de menos. Onde quer que se constatem situações de sucesso – em todos os lugares em que o padrão de vida subiu para a maioria da população – a ampliação dos mercados abertos e o reforço dos direitos de propriedade desempenharam papel crucial.”(2)

Dessa forma, revela-se importante, senão fundamental, o respeito ao ato jurídico perfeito, à coisa julgada e a todos os demais valores integrantes de um Estado de Direito.

Entretanto, há outros valores que a se ponderar por ocasião do questionamento judicial de um ato jurídico. E o maior deles, e pilar do ordenamento jurídico pátrio, é a Constituição Federal.

3 Do fenômeno da *economização* do Direito

A crescente preocupação com a repercussão econômica das decisões judiciais é consequência do fenômeno da “economização do Direito”, materializado pelo conflito entre interesses financeiros dos detentores do capital e diferentes parcelas da sociedade.

Nas palavras de PETTER:

“Foi nosso objetivo esclarecer que a adoção de um sistema capitalista de produção tem na valorização da liberdade em geral e da liberdade de iniciativa econômica em particular um dos mais caros princípios, que haverá de ser de todo modo preservado na vigência daquele regime, mas, também, diferentemente do que se poderia pensar, a atuação estatal ‘na’ e ‘sobre’ a Economia, nos moldes da ideologia constitucionalmente adotada, muito antes de implicar ofensa àquela liberdade, é mesmo um imperativo de que a atividade econômica seja orientada no sentido constitucionalmente desejado: existência digna e justiça social, fins da ordem constitucional econômica. É um modo de preservar o próprio capitalismo, entendido que o mercado, a par de ser o palco da busca do lucro privado, também é o espaço público onde interagem indivíduos, que realizam trocas com esse mesmo mercado e que dele esperam melhores condições de vida, potencializando suas mais belas virtudes. Daí a alargada visão de desenvolvimento refletida na mais ampla liberdade dirigida ao maior número de pessoas (liberdade para desejar e poder realizar o que de fato elas valorizam).

No teatro da vida real interagem dialeticamente interesses coletivos e interesses privados em quase tudo o que diz respeito ao econômico e ao jurídico. Encontrar a justa medida – autorizada pelo sistema jurídico, mormente a partir da Constituição Federal – que dinamize um ‘desenvolvimento’ tal qual previsto no texto maior requer razão e sensibilidade.

Isso não significa, contudo, e esta é uma das razões do capítulo introdutório, que o Direito, ao ‘interferir’ na atividade econômica, tudo pode. Haverá de ser respeitado o modo de ser próprio do econômico. A alusão a uma certa tradicionalidade e obrigatoriedade na verificação das circunstâncias econômicas procurou demonstrar tal limitação. Daí que as leis que caracterizam os chamados ‘planos econômicos’ nem tudo podem. Mas, por certo, podem muito.

Porém, talvez a maior contribuição que se procurou deixar registrada é que jamais, em hipótese alguma, poderá o Direito ser turvado em seus raciocínios pela estreiteza e pela parcialidade da absolutização de cifras e estatísticas econométricas, numa formulação jurídica, por assim dizer, matematizada. A lógica da vida moderna, rica em abordagens superficiais da realidade e robustecida pela positividade que marca a contemporaneidade, tem o perverso efeito de assim influenciar o raciocínio dos operadores do Direito. A essa visão opõe-se, com veemência, a teoria hermenêutica adotada, e a circunstância de que

qualquer caminho escolhido pelo ato interpretativo, sempre e sempre, terá feito uma escolha axiológica, hierarquizando valores, e não números, portanto, distanciando-se da estreiteza da simbologia da ciência euclidiana, mas por certo a ela refletida. A justiça, enfim, não pode ser alcançada *more geometrico*, como puro ente da razão – equidistância formal –, sem a menor ligação com a sensibilidade valorativa. Ao contrário, o processo de ‘economização’ das relações sociais (traduzido na economização do Direito) tem o perverso efeito de reduzir as alternativas de vida às opções que o mercado está disposto a ofertar, como se esse fosse o mediador fundamental daquelas relações, por conseguinte, da própria vida.”(3)

Assim, seja qual for o interesse econômico envolvido, o Poder Judiciário, enquanto provocado, deverá se ater não somente ao absolutismo dos números envolvidos, mas também, e sobretudo, concretizar os valores humanos e sociais previstos na Constituição Federal.

4 Da possibilidade de interrupção do fornecimento de serviços públicos essenciais

Reza o art. 22 da Lei 8.078/90 (Código de proteção e defesa do consumidor):

“Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.”

Questão interessante refere-se à aplicação do art. 22 do Código de proteção e defesa do consumidor nos casos de inadimplemento do usuário, quando da prestação de serviços públicos considerados essenciais. A evolução do tema, à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, reflete de forma viva a preocupação do Poder Judiciário com o impacto econômico de suas decisões. Note-se, como já referido, não se tratar aqui de um caso único, de grande dimensão pecuniária. A jurisprudência a seguir colacionada construiu-se a partir da constatação, pelo próprio Poder, do efeito multiplicador do tema e dos seus efeitos na ordem econômica.

Inicialmente, cumpre referir que o ordenamento pátrio admite, sim, a mitigação do princípio da igualdade dos usuários perante o serviço público. Nesse sentido, a lição de Di Pietro:

“Pelo princípio da igualdade dos usuários perante o serviço público, desde que a pessoa satisfaça às condições legais, ela faz jus à prestação do serviço, sem qualquer distinção de caráter pessoal. A Lei de Concessões de Serviços Públicos (Lei nº 8.987, de 13.02.1995), prevê a possibilidade de serem estabelecidas tarifas diferenciadas ‘em função das características técnicas e dos custos específicos provenientes do atendimento aos distintos segmentos de usuário’; é o que permite, por exemplo, isenção de tarifa para idosos ou tarifas reduzidas para os usuários de menor poder aquisitivo; trata-se da aplicação do princípio da razoabilidade (...).”(4)

Tem-se, assim, o princípio da continuidade do serviço público, notadamente no que toca aos ditos essenciais. Some-se a esse outro princípio a nortear os contratos administrativos: o do equilíbrio econômico-financeiro. O instituto é assim definido por Marçal Justen Filho:

“(...) a equação econômico-financeira é a relação entre encargos e vantagens assumidas pelas partes do contrato administrativo, estabelecida por ocasião da contratação, e que deverá ser preservada ao longo da execução do contrato. (...)”

A equação econômico-financeira abrange todos os aspectos econômicos relevantes para a execução da prestação das partes. Isso compreende não apenas o montante de dinheiro devido ao particular contratado, mas também o prazo estimado para o pagamento, a periodicidade dos

pagamentos, a abrangência do contrato e qualquer outra vantagem que a configuração da avença possa produzir.

O mesmo se passa com os encargos. Integram a equação econômico-financeira todos os fatores aptos a influenciar o custo e o resultado da exploração.”(5)

O inadimplemento dos serviços públicos essenciais, notadamente o fornecimento de água e energia elétrica, e suas consequências jurídico-econômicas percebeu interessante evolução segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

Inicialmente, teve-se que referidos serviços, ainda que inadimplidos, não poderiam ser suspensos.

“ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ENERGIA ELÉTRICA. AUSÊNCIA DE PAGAMENTO DE TARIFA. CORTE. IMPOSSIBILIDADE. 1. É condenável o ato praticado pelo usuário que desvia energia elétrica, sujeitando-se até a responder penalmente. 2. Essa violação, contudo, não resulta em reconhecer como legítimo ato administrativo praticado pela empresa concessionária fornecedora de energia e consistente na interrupção do fornecimento da mesma. 3. A energia é, na atualidade, um bem essencial à população, constituindo-se serviço público indispensável subordinado ao princípio da continuidade de sua prestação, pelo que se torna impossível a sua interrupção. 4. Os arts. 22 e 42 do Código de Defesa do Consumidor aplicam-se às empresas concessionárias de serviço público. 5. O corte de energia, como forma de compelir o usuário ao pagamento de tarifa ou multa, extrapola os limites da legalidade. 6. Não há de se prestigiar atuação da Justiça privada no Brasil, especialmente quando exercida por credor econômica e financeiramente mais forte, em largas proporções, do que o devedor. Afronta, se assim fosse admitido, aos princípios constitucionais da inocência presumida e da ampla defesa. 7. O direito do cidadão de se utilizar dos serviços públicos essenciais para a sua vida em sociedade deve ser interpretado com vistas a beneficiar a quem deles se utiliza. 8. Recurso improvido.” (RMS 8.915/MA, Rel. Ministro JOSÉ DELGADO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 12.05.1998, DJ 17.08.1998, p. 23)

Ou seja, partia-se da premissa de que o serviço, dada sua essencialidade, não poderia ser suprimido, ainda que o usuário não cumprisse com sua contraprestação. Tal entendimento sedimentava a noção de que a norma contida no art. 22 do CDC obstava a supressão do serviço por força da sua essencialidade.

Atualmente, o Superior Tribunal de Justiça possui entendimento pacífico de que não configura descontinuidade da prestação do serviço público a interrupção do fornecimento de energia elétrica após a prévia comunicação ao consumidor inadimplente. Veja-se:

“AGRAVO REGIMENTAL. SUSPENSÃO DE LIMINAR E DE SENTENÇA. CORTE NO FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. INADIMPLÊNCIA. EFEITO MULTIPLICADOR. PRECEDENTES. – Presentes os pressupostos autorizadores, como na hipótese, é de ser deferida a excepcional medida de suspensão de tutela antecipada, para evitar que haja a proliferação de demandas semelhantes e sejam postas em risco a ordem e a economia públicas. Agravo regimental improvido.” (AGRSLS 200901554480, CESAR ASFOR ROCHA, STJ – CORTE ESPECIAL, 15.04.2010)

“SUSPENSÃO DE LIMINAR. DEFERIMENTO. FORNECIMENTO DE ENERGIA ELÉTRICA. CORTE POR INADIMPLÊNCIA. MUNICÍPIO. POSSIBILIDADE. AGRAVO REGIMENTAL. 1. A interrupção do fornecimento de energia elétrica por inadimplemento não configura descontinuidade da prestação do serviço público. Precedentes. 2. O interesse da coletividade não pode ser protegido estimulando-se a mora, até porque esta poderá comprometer, por via reflexa, de forma mais cruel, toda a coletividade, em sobrevivendo má prestação dos serviços de fornecimento de energia, por falta de investimentos, como resultado do não recebimento, pela

concessionária, da contraprestação pecuniária. 3. Legítima a pretensão da Concessionária de suspender a decisão que, apesar do inadimplemento, determinou o restabelecimento do serviço e a abstenção de atos tendentes à interrupção do fornecimento de energia. 4. Agravo Regimental não provido." (AgRg na SLS nº 216/RN, Min. EDSON VIDIGAL, STJ – CORTE ESPECIAL, 10.04.2006)

O efeito multiplicador da decisão foi assim reconhecido pelo voto condutor:

"Senhores Ministros, salta aos olhos, e isso está na decisão agravada, o aumento significativo de liminares obrigando o fornecimento de energia elétrica pelas companhias energéticas a municípios sem a devida contraprestação. São inúmeros, já, os pedidos de suspensão similares aqui já deduzidos, e a própria requerente anunciou, aqui, a existência de outras ações ajuizadas por municípios diversos, com o mesmo intento.

O efeito multiplicador do julgado é, portanto, evidente e inegável, podendo, de fato, comprometer o equilíbrio econômico-financeiro do contrato de concessão, colocando em risco a imprescindível manutenção e o aprimoramento de todo o sistema envolvido.

(...)

Ao celebrar o contrato de concessão com a União, a Cosern não o fez para fornecer energia gratuitamente a quem quer que fosse. Assumiu a obrigação de fornecer regular, adequada e eficientemente energia elétrica aos consumidores residentes nas municipalidades a que atende, e estes, em contrapartida, têm a obrigação de pagar pontualmente a energia consumida, sejam entes públicos ou não.

Impõe-se, portanto, um perfeito equilíbrio na equação fornecimento/pagamento, pois o contrário acarretará descompasso financeiro no contrato de concessão, comprometendo, de resto, todo o sistema de fornecimento de energia.

Ademais, o interesse da coletividade não pode ser protegido estimulando-se a mora, porque essa poderá comprometer, por via reflexa, de forma mais cruel, toda coletividade, em sobrevivendo má prestação dos serviços de fornecimento de energia, por falta de investimentos, como resultado direto do não recebimento, pela concessionária, da contraprestação pecuniária."

Nesse passo, deparou-se o STJ com interessante dilema: como conciliar a prestação de serviço público essencial com a necessidade de garantir-se a própria manutenção da prestação ante a coletividade?

A questão foi objeto de reflexão por Celso Bandeira de Mello:

"É verdade que o art. 6º, § 3º, II, da lei de concessões estabelece que não se caracteriza como descontinuidade do serviço a sua interrupção, mediante prévio aviso 'por inadimplemento do usuário, considerado o interesse da coletividade'. A cautela existente na parte final desse versículo leva a entender que algumas interrupções do serviço por inadimplência do usuário seriam inadmissíveis. Pense-se no caso de hospitais ou de estabelecimentos carcerários, ou ainda de o serviço de água ou de luz, por exemplo, estiver sendo prestado por concessionário. De toda sorte, o problema das interrupções de serviço, segundo entendemos, não pode ser devidamente equacionado tão só ao lume da legislação ordinária. É que o serviço público, como evidente dever do Estado, é contemplado na própria Constituição. Está-se, pois, em face de matéria constitucional e que envolve direitos básicos da cidadania e da própria dignidade da pessoa humana. (...) Anote-se que a jurisprudência do STJ tem-se inclinado inequivocamente pela possibilidade de interrupção do serviço por inadimplência do usuário, em despeito de alguns notáveis votos vencidos.

Em nosso entender, tratando-se de serviço de uma essencialidade extrema, como é o caso da água, de notória relevância para a saúde pública, ou mesmo de grande importância para a normalidade da vida atual, como os de eletricidade, nem o Poder Público ou o concessionário poderão cortá-los, se o usuário demonstrar insuficiência de recursos para o pagamento das contas mensais. Em tal caso, sua cobrança terá de ser feita judicialmente e só aí, uma vez sopesadas as circunstâncias pelo juiz, é que caberá ou não o corte a ser decidido nessa esfera.”(6)

Dessarte, caberá ao Magistrado, no caso concreto, analisar as peculiaridades, decidindo de forma a conciliar os interesses econômicos com a cidadania e a dignidade da pessoa humana.

Conclusão

O processo de economização do Direito não deve conduzir o Magistrado a uma percepção social brutalizada, reduzida a números e descompromissada dos valores maiores da coletividade, expressos na Constituição Federal.

Entretanto, em linha com a própria Lei Maior, valores como o trabalho, a livre iniciativa e o respeito aos contratos validamente celebrados deverão ser observados de forma muito atenta, pois certamente conduzirão a um desenvolvimento econômico e social mais justo.

São, portanto, grandes desafios a exigir intensa reflexão.

Referências bibliográficas

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GREENSPAN, Alan. **A era da turbulência**: aventuras em um novo mundo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PETTER, Lafayette Josué. **Direito Econômico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006.

Notas

1. NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado e legislação extravagante**. 10. ed. São Paulo: RT, 2007. p. 1568 e 1570.

2. GREENSPAN, Alan. **A era da turbulência**: aventuras em um novo mundo. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008. p. 325.

3. PETTER, Lafayette Josué. **Direito Econômico**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2006. p. 188 e 189.

4. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 108.

5. JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 429.

6. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 733-734.

Referência bibliográfica (de acordo com a NBR 6023: 2002/ABNT):

ARNOLD, Alexandre. *Das decisões judiciais e seus impactos econômicos: breves reflexões sobre os desafios da Magistratura ante a economização do Direito.* **Revista de Doutrina da 4ª Região**, Porto Alegre, n. 43, ago. 2011. Disponível em:
< http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao043/alexandre_arnold.html >
Acesso em: 08 set. 2011.

REVISTA DE DOUTRINA DA 4ª REGIÃO
PUBLICAÇÃO DA ESCOLA DA MAGISTRATURA DO TRF DA 4ª REGIÃO - EMAGIS